



**GRADO EN ECONOMÍA
CURSO ACADÉMICO 2020/21**

TRABAJO FIN DE GRADO

**EL ENDEUDAMIENTO EN ESPAÑA Y EN
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

**INDEBTEDNESS IN SPAIN AND IN THE
AUTONOMOUS REGIONS**

AUTOR/A:
LUCÍA HERRERO MAZA

DIRECTOR/A:
NATIVIDAD FERNÁNDEZ GÓMEZ

FECHA:
JULIO DE 2021

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. La deuda pública como método de financiación	4
2.1 Definición de la Deuda Pública	4
2.2 Ventajas y desventajas	7
2.3 Usos de la Deuda Pública	8
3. Marco legal	9
3.1 Marco europeo	9
3.2 Marco español.....	11
4. Metodología y análisis de la ratio Deuda Pública/PIB	13
5. Evolución de la ratio Deuda Pública/PIB en España	15
6. Evolución de la ratio Deuda Pública/PIB en el contexto autonómico.....	18
6.1 Fondos de Liquidez	23
7. Conclusión	27
8. Bibliografía	29

RESUMEN

En los últimos años nuestro país se ha visto sumido en una crisis económica y financiera, de la que todavía se siguen observando secuelas, las cuales se van a acumular a la crisis generada por la Covid-19. Para poder analizar esta situación se observarán los datos relativos a la Deuda Pública, y más concretamente a través de la ratio Deuda Pública/PIB, que es un indicador sencillo de analizar y de uso generalizado en el contexto europeo. En los últimos años se han alcanzado valores próximos al 100% del PIB, que superan claramente los límites establecidos. También se analizará la evolución de este mismo ratio para las Comunidades Autónomas de nuestro país, que como ya observaremos ha seguido la misma evolución que el país en su conjunto, aunque no todas las comunidades han presentado la misma situación porque unas se han visto más afectadas que otras y en función de eso, se lleva a cabo el reparto de unos nuevos fondos de apoyo a la liquidez. A su vez, es necesario profundizar en diferentes cambios que se han producido en la materia normativa con respecto a la estabilidad presupuestaria, tanto en el contexto español, como en el europeo ya que ambas medidas afectan a nuestro país y a través de ambos se delimitan los niveles de Deuda Pública y de déficit a los que se deben de acoger. Las regiones autonómicas también van a poseer una normativa propia pero deberán acogerse también a la española y a la europea, que son las que están dotadas de mayor importancia. Pero en primer lugar, es necesario esclarecer cuál es el concepto de Deuda Pública, además de las ventajas que plantea este sistema de financiación y un análisis de cómo funciona y cómo se obtiene la ratio Deuda Pública/PIB, ya que vamos a basar nuestros resultados en este método.

ABSTRACT

In the last few years, our country has suffered an economical and financial crisis, from which we can still observe some aftermath and they are going to add up to the crisis generated by Covid-19. In order to analyze this situation, we will observe the data related to Public Debt and more specifically through the Public Debt/GDP ratio, which is an easy indicator to analyze and widely used in the European context. In recent years, values close to 100% of the GDP have been reached, which clearly exceed the established limits. We will also analyze the evolution of the same ratio for the Autonomous Communities of our country, and as we will see, it has followed the same evolution as the whole country, although not all the communities have presented the same situation because some of them have been more affected than others and based on that, the distribution of new funds to support liquidity is carried out. At the same time, it is necessary to delve into different changes that have occurred in the normative matter and related to budgetary stability, both in the Spanish and European contexts, since both measures affect our country and through both measures are delimited levels of Public Debt and deficit and the countries have to stick to this limit. The autonomous regions will also have their own regulations, but they must also adhere to the Spanish and the European, which are the ones that are endowed with the greatest importance. But first of all, it is necessary to clarify what is the concept of Public Debt, the advantages of this financing system and an analysis of how it works and how the Public Debt/GDP ratio is obtained, since we are going to base our results in this method.

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se plantea el modelo de financiación de nuestro país a través del método del endeudamiento. Para ello, llevaremos a cabo un análisis sobre el modo de financiación del gasto público para el conjunto del país y también realizaremos el análisis para cada una de las Comunidades Autónomas que conforman nuestro país para observar si la deuda afectó de igual manera a todas y es por ello que el periodo temporal seleccionado estará centrado en el siglo XXI.

Por tanto, nuestro objetivo es analizar la evolución de la deuda para el conjunto de regiones. En primer lugar, haremos una introducción al concepto de la deuda pública, a sus características, a las ventajas y desventajas, entre otras cosas. A continuación, es imprescindible analizar el marco legal, tanto en el contexto europeo como en el español, dentro del que se incluye la regulación autonómica, para así poder entender cómo los Gobiernos han tratado de solucionar los problemas económicos generados durante las crisis y para ver la importancia que le han dado al tema de la Deuda Pública y déficit.

Para analizar el endeudamiento se utilizará la ratio de Deuda Pública/Producto Interior Bruto, debido a que este indicador es utilizado en la actividad del Sector Público y está estandarizado en todas las fuentes estadísticas. El PIB es un indicador macroeconómico que nos indica el valor monetario de los bienes y servicios finales, es decir, el valor que poseen los bienes producidos por un país en un periodo temporal, generalmente de un año. Por tanto, si analizamos la deuda en términos del PIB, esta ratio nos muestra la capacidad que tiene el nivel de gobierno para asumir sus pagos pendientes o gastos y así determinar si es necesario asumir más deuda para poder seguir financiándose. Si el valor de esta ratio es bajo, esto indicará que el sector público tiene margen para seguir endeudándose en caso de ser necesario porque puede hacer frente a la deuda con su producción, mientras que unos valores elevados manifestarían una situación crítica al no poder asumir la deuda y probablemente se necesitase más deuda para poder financiar la deuda que ya poseían. Antes de llevar a cabo el análisis de la ratio, indicaremos cómo se obtiene esta ratio y qué elementos ejercen influencia sobre él.

En último lugar, se realizará el análisis de la ratio para el conjunto del país y por último, para las Comunidades Autónomas para poder dar respuesta al objetivo que se plantea y es de si todas han seguido la misma evolución. Además se explicará brevemente el método de financiación adicional al que se han visto adheridas las comunidades a través de los fondos de liquidez.

2. LA DEUDA PÚBLICA COMO MÉTODO DE FINANCIACIÓN

2.1 DEFINICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

El concepto de Deuda Pública es muy amplio y en primer lugar, es necesario que indiquemos a cuál nos referimos, porque en función de cuál sea, van a cambiar los resultados. Los 3 conceptos existentes son: Pasivos en circulación de Administraciones Públicas, deuda consolidada total y deuda PDE (según Protocolo de Déficit Excesivo). Los pasivos en circulación de las Administraciones Públicas son el concepto de endeudamiento más amplio y este recoge todos los pasivos (deudas) que se encuentran en la economía y que han sido contraídos por las Administraciones Públicas. Estas cuantías se reflejan en las Cuentas Financieras de la Economía Española (CFEE) y son publicadas de forma trimestral por parte del Banco de España (BE). Los elementos que componen este tipo de deuda son las emisiones, los préstamos y otros pasivos como la deuda comercial.

La deuda consolidada total engloba al igual que en el caso anterior los pasivos en circulación, con la diferencia de que en este caso se excluyen las deudas cruzadas entre las Administraciones Públicas. Estos valores también son recogidos en las cuentas financieras por parte del Banco de España. Para llevar a cabo su cálculo se suman las emisiones de deuda, los préstamos y la deuda comercial y se le resta la deuda de las Administraciones Públicas según PDE en poder de otras Administraciones y otras cuentas pendientes de pago de Administraciones Públicas en poder de otras Administraciones Públicas.

El último concepto es la deuda PDE (según Protocolo de Déficit Excesivo), que es menos amplio que los anteriores y recoge la deuda en circulación (incluidos los depósitos) menos las deudas entre Administraciones Públicas. El Banco de España se encarga de recoger los datos y publica un informe pormenorizado en el que se analiza la deuda para cada uno de los subsectores que componen la economía. Es este tipo el que vamos a utilizar, ya que además es el más utilizado en el ámbito europeo, por lo que detallaremos los instrumentos que la componen.

- En primer lugar se encuentran el efectivo y los depósitos que funcionan como moneda metálica.
- A continuación, los valores representativos de la deuda (bonos, obligaciones, pagarés...), que pueden expresarse tanto en euros como en moneda extranjera y se pueden emitir a corto, medio y largo plazo. Se computan por su valor nominal.
- Y por último, se encuentran los préstamos, que a su vez se dividen en varias categorías.
 - a) Créditos concedidos por entidades de crédito en euros o moneda extranjera y con emisión a corto, medio o largo plazo
 - b) Créditos concedidos por no residentes, al igual que el anterior caso, en cualquier tipo de moneda
 - c) Préstamos Imputados por Asociaciones Público-Privadas y otros métodos de financiación de infraestructuras
 - d) Operaciones de Factoring sin recurso

Y para su cálculo sumaremos todos los elementos indicados anteriormente y a este importe se le restará la deuda de las Administraciones Públicas según PDE en poder de otras Administraciones Públicas.

Por tanto, el criterio seleccionado es el de deuda elaborada según el PDE aunque todos son igual de válidos si se justifica su obtención. En este caso seleccionamos este debido a que está constituido en base a normas homogéneas que deben cumplir todos los países pertenecientes a la Unión Europea (UE). Además, estos datos poseen la ventaja de que son publicados con más periodicidad que el resto y su evolución es una buena aproximación a la de los pasivos totales. Una vez aclarado el concepto de Deuda Pública que se va a utilizar, podemos profundizar en su significado.

Todas las Administraciones Públicas (Administración Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Administraciones de Seguridad Social) tienen la tarea de captar recursos para así poder llevar a cabo la financiación de los gastos a los que tienen que hacer frente y cumplir la restricción presupuestaria que se les genera de que los gastos deben ser iguales a los recursos que captan. Con el cumplimiento de esta ecuación lograrían que no se incurriese en situaciones severas de déficit público. Para poder financiar estos gastos existen diversos métodos y los principales consisten en la recaudación de impuestos y tasas, los préstamos del Banco Central y la emisión de títulos de Deuda Pública. En este caso concreto, nos vamos a centrar en el análisis de la emisión de Deuda Pública, que consiste en que se venden activos financieros a otras entidades a través de los mercados financieros en forma de emisiones de títulos de valores o bonos, que pueden ser emitidos a corto (Letras del Tesoro), medio (bonos)

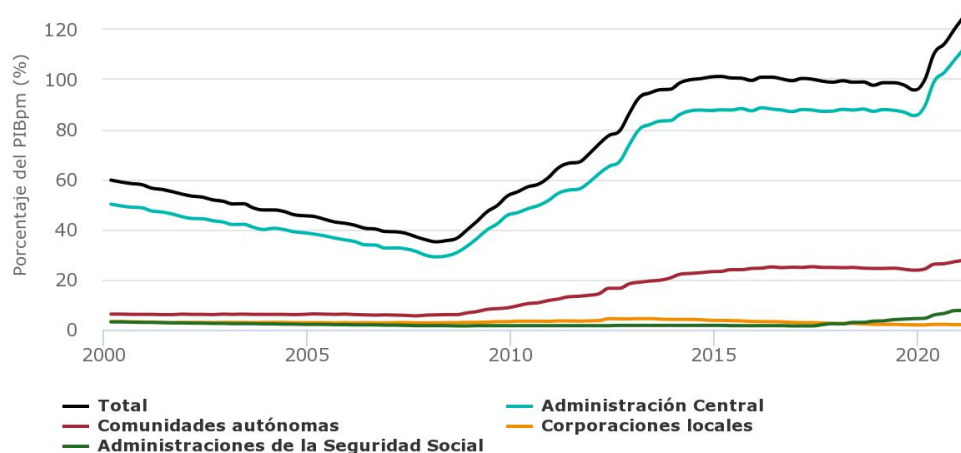
o largo plazo. Una vez finalizado este periodo establecido, se comprometen a devolver la cuantía que fue prestada, además de la parte correspondiente al tipo de interés que se ha generado por la prestación de estos recursos monetarios. Se incluye tanto la deuda externa, como la interna y las entidades más comunes a las que se recurre desde España son inversores particulares, el Banco de España (BE) o el Banco Central Europeo (BCE). El método de préstamos por parte del Banco Central, también conocido como monetización, implica que se concede un préstamo de forma directa al Gobierno y a unos tipos de interés inferiores a los de mercado, pero no se recomienda que se lleve a cabo para financiar el déficit debido a que es menos cuidadoso y exige menos controles, cosa que con la financiación a través de la deuda si se da al contar con la inspección de sus cuentas públicas por parte de los mercados financieros. La Deuda Soberana cumple con la función de servir como método de financiación pero también es capaz de cumplir otras finalidades, como la de ser un instrumento de política económica.

Como ya indicamos, el Sector Público emite deuda y la vende en los mercados financieros y nos encontramos con que existen 2 tipos y en función de si es la primera vez que se emite la deuda se sitúa en uno u en otro. Estos se conocen como mercado primario y secundario. En el primario se produce la venta pública inicial de los activos financieros y en los segundos se negocian e intercambian los activos que han sido emitidos en el mercado primario antes de que finalice su periodo de vencimiento.

Gráfico 1.

DEUDA SEGÚN EL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO DE LAS AAPP

Porcentaje del PIBpm



Fuente: Banco de España (2021)

Además del propio Estado, también participan en el total de la Deuda Pública las Comunidades Autónomas (CC. AA), las Corporaciones Locales (CC. LL) y otros entes públicos. Que sean este tipo de organismos los que emitan la deuda genera cierta seguridad a aquellos individuos u organismos que van a prestar el dinero debido a que tienen una mayor garantía a la hora de cobrarlo en la fecha de vencimiento gracias a la capacidad que tienen de generar ingresos a través de otros métodos como pueden ser los impuestos. En el caso de individuos o empresas, no se les presenta esta facilidad. A la hora de participar en los mercados financieros, previamente se llevará a cabo un análisis realizado por las agencias de rating, que se encargaran de evaluar la emisión de deuda, los posibles riesgos que se pudiesen generar como podría ser el impago a los prestadores y de determinar la suficiente solvencia de los emisores. El criterio más usado para analizar las diferentes emisiones que realizan las entidades es la prima de riesgo. Esta nos indica el coste extra que debe pagar un país por financiarse, ya que mide la diferencia entre la tasa de interés que se pide a la deuda que emite un país y

cuyos activos financieros tienen mayor riesgo respecto a otro sin riesgo y que poseen el mismo vencimiento. Por ejemplo, en la Eurozona el país de referencia es Alemania porque se supone que es el país que tiene una deuda pública en la que hay menor riesgo de impago y se compararía el bono del país que emite con el bono alemán.

2.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE UTILIZAR LA DEUDA

Tener varios métodos de financiación del gasto (impuestos o endeudamiento), nos hace plantear que cada uno de ellos plantearan unas ventajas que el resto no posean y deben ser analizadas para poder determinar qué método es mejor. En la literatura sobre el endeudamiento se recogen las siguientes ventajas:

- Principio de pago durante el transcurso de utilización: Nos encontramos ante una situación en la que la población tiene el deseo de que se suministren determinados bienes y servicios para cubrir sus necesidades sociales y que estos sean de consumo duradero o que hacen incrementar la productividad. Por este preciso motivo, se puede llegar a preferir pagar a lo largo de los años mientras se disfruta de los bienes o servicios proporcionado y no tener que realizar el desembolso de golpe, ya que estas cantidades pueden ser grandes. Si nos encontrásemos ante una situación de mercados de crédito perfectos y de comportamiento racional de los contribuyentes, resultaría indiferente que la financiación se realizase a través de impuestos o del endeudamiento, pero en la práctica esto no sucede así. La situación real consiste en que no todos los ciudadanos tienen la misma situación económica, ni tampoco la misma facilidad crediticia, por lo que el endeudamiento es el método que garantiza unas condiciones de igualdad ante todos los contribuyentes. Por tanto, el endeudamiento permite sincronizar en el tiempo el pago de los costes que genera la deuda (a través de la amortización de la deuda) mientras que se obtiene el beneficio.
- Equidad intergeneracional: Los bienes y servicios proporcionados por el Estado serán utilizados, por norma general, por varias generaciones de contribuyentes y el endeudamiento permite que se distribuyan los costes entre las diferentes generaciones en función de los beneficios que ha recibido cada una de ellas. Pero además hay que tener en cuenta el tipo de gasto y características ante las que nos encontremos para que esta situación se produzca y varios autores como por ejemplo Musgrave o Buchanan coinciden en que se debe de utilizar la financiación mediante impuestos para financiar gastos que generan un beneficio a corto plazo y por tanto, evitar el endeudamiento porque supondría explotar a los futuros contribuyentes a favor de los actuales. A raíz de esto, los autores establecieron lo que se denomina la “regla de oro” en función de la cual el endeudamiento debería utilizarse solo para financiar gastos de capital. (infraestructuras)
- Reducción de la fricción impositiva: Es necesaria la minimización de las fluctuaciones en los tipos impositivos a causa de las variaciones que se producen en el gasto público. Que se logre esta estabilidad mencionada es necesario para que no se produzcan situaciones de incertidumbre si la presión fiscal es alta, ya que al final repercute sobre la capacidad productiva del país. Estos efectos se pueden evitar a través del endeudamiento que permite lograr una estabilidad en la tasa impositiva a lo largo del tiempo.

- Proyectos autoliquidables: Con el propio endeudamiento se pueden financiar los bienes y servicios que autofinancian las cargas financieras derivadas de la deuda.
- Método seguro: Este tipo de financiación proporciona a los prestamistas una seguridad ya que en la fecha de vencimiento van a tener preferencia a la hora de cobrar los intereses y la deuda, además viene recogido en la ley por lo que les genera garantías.

Este método de financiación también genera una serie de desventajas, que a su vez son las ventajas que genera el método impositivo.

- Generaciones venideras: Aquellos ciudadanos que toman la decisión de gastar son los actuales por lo que no sería justo que recayese sobre las generaciones futuras el coste de la deuda debido a que estas no han participado en la toma de decisión. Con el endeudamiento, sí recaería el coste sobre las generaciones venideras.
- Ahorro financiero: La financiación a través de impuestos no genera un incremento en la carga de intereses de la deuda en el futuro, gracias a que evita un aumento en el volumen de deuda y con ello, evita también que se ponga en riesgo la solvencia financiera de los diferentes órganos de gobierno.
- Mayor autonomía financiera: Que se lleve a cabo la financiación impositiva, no imposibilita que se lleve a cabo a través del endeudamiento para nuevos proyectos de inversión. Esto quiere decir que ambos métodos son compatibles.

2.3 USOS DE LA DEUDA PÚBLICA

Aunque nuestro primer pensamiento con respecto a la Deuda Pública es que esta solo se pueda utilizar como método de financiación, también nos encontramos con que los Estados la utilizan como Política Monetaria y a continuación aclararemos en qué consiste cada una de ellas.

Como método de financiación, el órgano de gobierno correspondiente utiliza la deuda como una forma de obtener ingresos para así poder hacer frente a la situación que se le plantee, por lo que es un medio de financiación que sirve para afrontar la falta de liquidez o para financiar inversiones de capital. La falta de liquidez se va a producir siempre que los gastos sean mayores que los ingresos en un periodo de tiempo determinado y esto puede llegar a generar una situación de déficit público si se mantiene hasta final de año y en el computo global los gastos han superado a los ingresos. Y cuando se utiliza como medio de financiación de inversión es porque se necesitan fondos para llevar a cabo dicha inversión de capital.

Su uso como Política Monetaria se debe a que los Estados se encuentran en una situación en la que quieren influir en el dinero en circulación de una economía, es decir, influir en la oferta monetaria. A través de este mecanismo son capaces de controlar o influir la inflación y la deflación. Si quieren reducir la inflación lo que deben hacer es vender títulos de Deuda Pública que serán adquiridos por terceros y así se reducirá el dinero en circulación. Mientras que para afrontar la deflación adquieren títulos de deuda para así aumentar la cantidad de dinero que circula en la economía. En este caso, se adquiere deuda a través del Banco Central en los mercados secundarios y se va a considerar como deuda ficticia al adquirirla frente a un organismo que pertenece a la

administración. Además, es necesario añadir que no tienen total libertad para llevar a cabo este tipo de políticas y que deben rendir cuentas ante el Banco Central Europeo, que establecerá límites en los casos que sean necesarios.

3. MARCO LEGAL

3.1 MARCO EUROPEO

Dentro del marco europeo hay que destacar la existencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que fue aprobado en el Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997, en el contexto de la tercera fase de la unión económica y monetaria. Tal y como establece el Banco de España, en este pacto se recoge el acuerdo entre los Estados de la Unión Europea que se comprometían a mantener unas cuentas y finanzas públicas saneadas con el fin de que esta situación se trasladase a la economía y así fortalecer las condiciones para lograr una estabilidad de precios y un crecimiento fuerte y sostenible que favoreciese a la creación de empleo. Se estableció la coordinación entre los Estados miembros para aplicación de las políticas fiscales en el momento que se introdujo la moneda única para todos ellos y así mantener las finanzas públicas saneadas y evitar que alguna posible relajación de alguno de los países pudiera llegar a afectar a los demás países que compartían la misma moneda. Si alguno de los Estados se relajase, conllevaría que la autoridad monetaria competente, en este caso el Banco Central Europeo, tendría que aumentar los tipos de interés y se perdería la confianza en la moneda. Por tanto, estableciendo estos límites se pretende que no se genere una situación grave en las finanzas ni una pérdida de la confianza.

Los límites que se establecen en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento son de fijar valores máximos tanto para el déficit público como para la deuda y estos valores fueron del 3% del PIB y del 60% del PIB, respectivamente. Hay que añadir que no es un límite estricto y el Pacto permite que en algunas situaciones se lleguen a valores del déficit superiores al establecido, siempre y cuando sea una situación excepcional y temporal que se ha generado por circunstancias que no pueden controlar y por tanto, son ajenas a ellos o por alguna crisis económica grave.

Para garantizar que se cumplen las medidas establecidas, los países miembros que tienen el euro como moneda, deben presentar un programa de estabilidad cada año ante el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. En este programa se recoge el grado de cumplimiento del Pacto que ha realizado cada uno de los Estados miembros y ambos organismos deben evaluarlo. Concretamente, debe detallar la situación en la que se encuentran con respecto a los objetivos de deuda pública y equilibrio presupuestario, qué medidas van a tomar para alcanzar los objetivos que establece el Pacto, las previsiones a futuro de la evolución de diferentes variables macroeconómicas y un análisis sobre los cambios en el escenario económico en consecuencia del cumplimiento de los objetivos. Aquellos países que no tienen el euro como moneda también tienen que preparar un plan similar al anterior frente a la Comisión Europea y al Consejo de la Unión Europea, en el que también deben incluir sus objetivos de política monetaria y la relación entre los tipos de cambio y la estabilidad de los precios. Una vez presentados los planes, van a ser la Comisión Europea y el Comité Económico y Financiero los encargados de analizar la viabilidad de los programas de estabilidad y comunicaran al Consejo de la Unión Europea si estos son viables o no.

En el caso de que el Consejo de la Unión Europea observe que no se ajustan a los objetivos y se desvían de forma significativa de ellos, procede a presentar recomendaciones al Estado afectado para que así pueda solucionar su situación. El

Estado afectado puede tomar la decisión de tomar en cuenta o no las recomendaciones, pero en caso de no hacerlo pasarán a ser advertencias y en última instancia pueden acabar en sanciones económicas.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha sufrido alguna reforma desde su creación. En primer lugar, su creación fue regulada a través de una resolución del Consejo Europeo y 2 reglamentos en los que se establecían modalidades técnicas del pacto, como la supervisión de los presupuestos, el uso de políticas económicas y el uso del déficit. Estos 2 reglamentos sufrieron la primera reforma en el año 2005, a raíz del debate generado en cuanto a la aplicación del Pacto, pero no tuvo un gran impacto y llegó a generar desequilibrios presupuestarios en algunos países que se manifestaron con la llegada de la crisis económica y financiera padecida en 2008. Con esta reforma también se quiso dar un papel de mayor importancia al criterio de la Deuda Pública, porque en el anterior reglamento se encontraba más centrado en el de déficit, dejando al otro en segundo plano.

Y ya es a partir de la crisis financiera, cuando en el año 2011 se produce una nueva reforma que reforzó la normativa a través de ocho reglamentos de la Unión Europea y un Tratado Internacional. En primer lugar se crea un paquete de seis medidas, también conocido como “Six Pack”, a través del cual se forma un programa de supervisión de políticas económicas para así poder detectar antes los problemas que surgiesen en la economía a partir de, por ejemplo, las burbujas inmobiliarias o por la pérdida de competitividad. Además, se establece una regla del gasto en la que se establece el límite en función de la tasa de crecimiento de los Estados a medio plazo. Y por último, vuelve a tenerse en cuenta la medida de darle más importancia a la deuda y es en este momento en el que se establece el límite del 60% del PIB. En segundo lugar, se introduce un paquete de dos medidas, también conocido como “Two Pack”, que se encargaba de reforzar los procedimientos de control y vigilancia y se introduce también la medida explicada anteriormente de que tenían que presentar los proyectos de planes presupuestarios ante la Comisión para que fuesen aprobados. Y por último, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), también conocido como “Pacto Fiscal Europeo”, que pretendía incorporar unas medidas fiscales más estrictas para los países de la Eurozona. Se introduce o se recupera también la “Regla de Oro” con el fin de que mantuviesen una situación de equilibrio o superávit en sus cuentas y también incorporó exigencias relativas al déficit y la Deuda Pública. A través de este Tratado, los Estados debían incorporar las medidas a su ordenamiento jurídico nacional y estas eran la limitación del déficit estructural al 0,5% del PIB, salvo de la ratio deuda/PIB fuese inferior al 60%, que en ese caso se permitiría que el déficit estructural alcanzase el 1%. Para asegurarse del cumplimiento de estas medidas, la Unión Europea se va a basar en dos mecanismos: el Mecanismo de Alerta Rápida relacionado con el PEC y la presentación de los presupuestos ante el Consejo y el procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) que se encarga del control del déficit, la deuda y los límites establecidos.

Todo este conjunto de medidas se incorpora al Semestre Europeo, que es el mecanismo de coordinación de la política económica de la Unión Europea.

En enero de 2015, se lleva a cabo una revisión de la normativa existente y la Comisión Europea tomó la decisión de plantear unas orientaciones sobre cómo aplicar las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para así reforzar la aplicación de estas. En este mismo año se empieza a pedir una nueva regulación del Pacto de Estabilidad y se llegaron a realizar propuestas como, por ejemplo, la que llevó a cabo el European Fiscal Board (EFB), que en su informe anual de 2019 dedicó un capítulo a esta materia y propuso que se mejorase la predictibilidad en la aplicación de reglas fiscales debido a que estaban sujetas a demasiadas normativas -las citadas anteriormente- y podía crear confusión.

En marzo de 2020 la Comisión Europea, a través de la cláusula “escape general”, toma la decisión de suspender el PEC y el conjunto de normas fiscales comunitarias, entre las que se encuentra la limitación de la Deuda Pública al 60% del PIB o el límite del déficit del 3% del PIB. Por tanto, estas medidas se congelan y además se permitía que los Estados pudiesen elevar su gasto público para combatir la Covid-19 y las consecuencias que trajo consigo. La suspensión se mantuvo para 2021 debido a la prolongación de la crisis. Y actualmente, Paolo Gentiloni (Comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios), ha abordado el tema para el próximo año 2022 y ha propuesto que se siga manteniendo esta congelación y la posibilidad de que se produzca una reforma del Plan debido a que varios países lo consideran anticuado. Todavía no hay una decisión sobre si volver a reactivar estas medidas en 2023, pero Gentiloni establece que se facilitara flexibilidad y facilidades para aquellos países que no hayan logrado recuperarse.

3.2 MARCO ESPAÑOL

Con respecto a la normativa española, haremos también un análisis de la evolución a la que se ha visto sometida esta materia. Como ya contamos, en 1997 se crea el PEC y con el fin de dar cumplimiento a la normativa creada por la Unión Europea, se aprueba en España la primera Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) recogida en la Ley 18/2001 del 12 de diciembre. Es en esta ley en la que se introduce el criterio de estabilidad presupuestaria, que consiste en que las cuentas presenten una situación de equilibrio o de superávit, es decir, se entenderá que se alcanza cuando las Administraciones no registren déficit estructural. La implantación de estas medidas supuso un gran avance, pero se siguieron llevando a cabo reformas de la misma para poder solucionar las carencias que poseía y esto trajo consigo la Ley 15/2006 de 26 de mayo. En esta nueva ley, a diferencia de la anterior, sí se podía tener en cuenta la situación en la que se encontrara la economía y permitía incurrir en déficit en situaciones de crisis o cuando las economías crecieran en menor medida, pero era necesario que compensasen este déficit en años futuros con superávit cuando mejorase la situación, y con ella el crecimiento económico. En el año 2011, y antes de la reforma de la Constitución, se produce una nueva reforma de estabilidad presupuestaria a través de la Ley 39/2010 para los Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Tal y como recoge la Ley, estos presupuestos se caracterizaron por continuar el proceso de consolidación fiscal para garantizar la sostenibilidad de las finanzas a medio plazo. En este mismo año se produce la reforma y ampliación del artículo 135 de la Constitución Española (CE), con el fin de mostrar a la Unión Europea el mayor compromiso que se adquiriría con ellos y la reforma que se lleva a cabo era en materia de estabilidad financiera. España no fue el único país que llevó a cabo esta reforma, ya que también se produjo en Alemania. Además de ser una reforma principalmente dedicada para introducir estabilidad presupuestaria, también se introdujo el límite máximo al volumen de Deuda Pública. A continuación, recogemos todas las modificaciones que se llevaron a cabo: todas las Administraciones llevarán a cabo sus actuaciones en base al principio de estabilidad presupuestaria, los niveles de déficit estructural máximos vendrán establecidos por el criterio de la Unión Europea, se regula la materia de emisión de Deuda Pública por parte del Estado y las Comunidades Autónomas, se da prioridad al pago de créditos e intereses para así reducir la prima de riesgo o se establecen las situaciones excepcionales en que se podrían superar los límites máximos de Deuda Pública y déficit público.

A raíz de la reforma en el artículo 135 de la Constitución Española, se lleva a cabo una nueva ley de estabilidad financiera recogida en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, denominada como Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) para poder dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución. La LOEPSF

establecía unos objetivos principales que consistían en garantizar la sostenibilidad financiera y presupuestaria de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la economía de nuestro país y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea. Todo lo establecido en esta normativa tiene aplicación para todos los poderes públicos.

Para garantizar el cumplimiento de esta ley, existen una serie de preceptos que regulan los aspectos relativos a la Deuda Pública y son tres reglas fiscales que han sido designadas en la LOEPSF y además se cuenta con el apoyo de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), ya que se encargará de comprobarlas, ver si se han cumplido y ofrecer propuestas para su cumplimiento. Estas reglas son de obligado cumplimiento y además poseen relación entre ellas y estas son: el objetivo de estabilidad, el objetivo de deuda y la regla del gasto.

El objetivo de estabilidad, también conocido como equilibrio o superávit estructural, viene recogido en el artículo 11 de la LOEPSF y determina que ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como “*déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales*”. Existen algunas excepciones a la condición de no incurrir en déficit estructural. Para el conjunto de las Administraciones Públicas la excepción se dará en las situaciones de reforma estructural con efectos presupuestarios a largo plazo y podrá alcanzarse un déficit estructural del 0,4% del PIB o lo que establezcan las normas europeas en caso de que este límite sea inferior. Para el caso del Estado y las Comunidades Autónomas las excepciones se dan cuando ocurren circunstancias excepcionales como una recesión económica, una catástrofe natural o situaciones de emergencia extraordinaria sobre las cuales las Administraciones Públicas no tienen control y perjudiquen a la situación financiera o sostenibilidad económica o social. En estas situaciones deberán coordinar un plan de reequilibrio para corregir el déficit estructural en el futuro.

En segundo lugar, nos encontramos con el objetivo de la deuda que viene recogido en el artículo 13 de la LOEPSF y se encarga de fijar el volumen máximo de deuda, que en este caso está establecido en el 60% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas, tal y como indica la normativa europea. Para el resto de subsectores se produce el siguiente reparto: 44% para la Administración Central, 13% para las Comunidades Autónomas y 3% para las Corporaciones Locales. A su vez, las Comunidades Autónomas tienen el límite de no superar el 13% del PIB regional. Para el año 2020 se estableció que el déficit estructural debía reducirse al menos en un 0,8% del PIB en promedio anual y esta reducción se reparte entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de los valores que registraron cada una de ellas el 1 de enero de 2012. En el caso de que cualquiera de las Administraciones Públicas supere los límites establecidos no podrá llevar a cabo operaciones de endeudamiento neto, pero al igual que sucedía con el déficit estructural existen unas excepciones en las que se puede llegar a superar la cantidad establecida y son las crisis, catástrofes naturales o situaciones de emergencia que no pueden controlar. Coinciden con las citadas anteriormente.

Tanto para déficit, como para deuda se tienen que dar una serie de condiciones para que se puedan aplicar las excepciones: solo aplican al Estado y Comunidades Autónomas, no puede suponer una amenaza para la sostenibilidad fiscal a medio o largo plazo, debe ser aprobado por mayoría por los miembros del Congreso de Diputados, para considerar que es una crisis se exige que la tasa de crecimiento real anual del PIB sea negativa y se debe generar un plan de reequilibrio.

En último lugar, la regla de gasto que viene recogida en el artículo 12 de la LOEPSF y complementa a las anteriores. Esta regla establece que el gasto computable no puede

superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo o la que se establezca en los planes en caso de ser este valor menor. Todas las Administraciones Públicas establecerán el gasto máximo en el proceso de elaboración del presupuesto y este debe ser consistente con el objetivo de estabilidad y con esta propia regla. Este techo lo deben de comunicar antes del 1 de agosto de cada año frente al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Únicamente será posible que el gasto crezca por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo cuando se compense con un aumento de ingresos de carácter permanente.

Por otro lado, la ley también recoge que todas las Administraciones Públicas tienen la obligación de obtener autorización para poder emitir Deuda Pública y siempre cumpliendo los objetivos de estabilidad presupuestaria. Además en el artículo 14 recoge que el pago de los intereses y el capital de la deuda tendrán prioridad frente al resto de gastos, por lo que serán los primeros a asumir y esta es una ventaja que proporciona la Deuda Pública, que se va a confiar más en ella al garantizarse el pago. Esta ley también ha sufrido reformas desde su creación y se introdujeron algunas novedades como que las administraciones debían contar con planes de tesorería para así tener la capacidad de hacer frente al pago de intereses y capital. Esta reforma tiene estrecha relación con el artículo 14 comentado anteriormente.

En el artículo 15 de la ley se recogen los objetivos a cumplir por parte de las administraciones y estos son fijados para los tres ejercicios siguientes y en términos porcentuales del PIB nominal. Para cumplir estos objetivos deben tener en cuenta las recomendaciones emitidas por la Unión Europea, ya que se debe seguir su criterio y cumplir los límites máximos de déficit y deuda. En caso de que se superen dichos límites, en la propia ley se recogen medidas preventivas, correctivas y coercitivas (Capítulo IV) para regular la materia.

En el contexto autonómico, las Comunidades Autónomas se encuentran reguladas por la normativa que hemos analizado anteriormente, tanto el marco europeo como el español (Por ejemplo, artículo 135 CE o artículos 16 y 17 LOEPSF). Además, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) regula el endeudamiento en su artículo 14 y lo reconoce como un método de financiación. Las comunidades van a ser capaces de emitir deuda a corto plazo para cubrir sus necesidades transitorias de tesorería y a largo plazo para cubrir los gastos de inversión, siempre que las anualidades de amortización no superen el 25% de los ingresos corrientes para así no comprometer los presupuestos futuros. También están capacitadas para la emisión de deuda en el extranjero pero para llevar esto a cabo deben solicitar autorización al Estado ya que se debe valorar la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las comunidades.

De toda esta normativa podemos sacar dos conclusiones principales y son que: las administraciones, tanto Estado como Comunidades Autónomas, tienen que responder ante la Unión Europea y que el límite de la ratio deuda/PIB del 60% para el conjunto de administraciones entraba en vigor el 1 de enero de 2020 y las administraciones tenían que ir disminuyendo su valor a una velocidad suficiente para alcanzar el objetivo en 2020, aunque las circunstancias han cambiado con la Covid-19.

4. METODOLOGIA Y ANÁLISIS DE LA RATIO DEUDA PÚBLICA/PIB

El Banco de España define la sostenibilidad de la deuda como *“la capacidad de un país para hacer frente al servicio de toda la deuda pública acumulada en un momento*

determinado”. Esto exige que los Gobiernos deben ser solventes, sobre todo en una perspectiva a largo plazo, pero tampoco pueden descuidar la situación a corto plazo porque correrían el riesgo de ser expulsados de los mercados de financiación. Tal y como indica Rodríguez Díez (2013) en su estudio, podemos abordar la sostenibilidad de la deuda desde dos perspectivas diferentes y tienen que ver con el periodo temporal: la solvencia y la liquidez. Desde el punto de vista de la liquidez, esta se centra en un periodo a corto plazo y en la capacidad de acceder a los mercados financieros, además de la capacidad de refinanciación de la deuda. Mientras que la solvencia es un concepto asociado con el largo plazo y con la facilidad que tengan los países de obtener superávits primarios para hacer frente a la deuda.

En este estudio tomamos en cuenta la ratio Deuda Pública/PIB, que es un indicador de la solvencia del órgano de gobierno que estamos analizando. Plantea las ventajas de su simplicidad y que es utilizado por bastantes instituciones. A continuación y basándonos en el análisis recogido por Hernández Recio (2017), vamos a detallar su obtención y los factores que determinan su valor, para ello tenemos que partir de la restricción presupuestaria del gobierno en el año t (Albi et al 2009b, p.319):

$$B_t = (1 + i)B_{t-1} + G_t - T_t$$

Esta ecuación nos indica la deuda resultante en el año t y viene indicado a través de B_t . La i nos muestra el tipo de interés que tienen que pagar sobre la deuda, la G_t los gastos corrientes en la economía y T_t los ingresos impositivos, por lo que la diferencia entre ambas nos da el déficit público primario. Esta diferencia es muy importante ya que si los ingresos son superiores a los gastos se generará superávit y no habrá problemas para financiar los intereses de deudas pasadas, pero si los gastos son superiores a los ingresos, se incurrirá en una situación de déficit y deberán recurrir al endeudamiento para financiarse.

La siguiente ecuación que se plantea nos indica el PIB que se genera en la economía en el año t :

$$Y_t = (1 + g)Y_{t-1}$$

En la que Y_t nos muestra el PIB para el año t , g la tasa de crecimiento económico e Y_{t-1} el PIB en el año anterior.

Una vez planteadas las dos ecuaciones se procede a dividir la primera entre la segunda para así obtener la ratio Deuda Pública/PIB. La ecuación resultante sería la siguiente:

$$b_t = \frac{1 + i}{1 + g} \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t}$$

Que también puede expresarse de la siguiente forma:

$$b_t = \frac{1 + i}{1 + g} b_{t-1} + d_t$$

En este caso b_t es la ratio deuda/PIB ($\frac{B_t}{Y_t}$) y d_t la ratio del déficit público primario respecto al PIB ($\frac{G_t - T_t}{Y_t}$).

Una vez obtenida esta ecuación, el siguiente paso a seguir es restar b_{t-1} a ambos lados de la ecuación y así llegamos a la ecuación básica de la sostenibilidad de la deuda (Albi et al. 2009b):

$$\Delta b_t = b_t - b_{t-1} = \frac{i-g}{1+g} b_{t-1} + d_t$$

Posteriormente, Cuerpo (2014) introduce la variable dda_t que muestra los ajustes de flujos de stock. Y la ecuación final es la que se muestra a continuación:

$$\Delta b_t = \frac{i-g}{1+g} b_{t-1} + d_t + dda_t$$

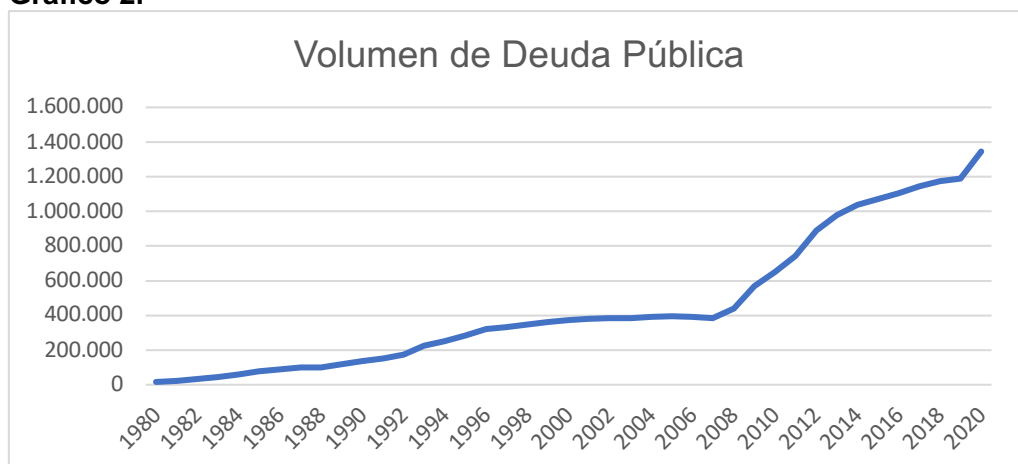
El autor concluye finalmente que la variación de la ratio de la deuda en términos del PIB va a depender principalmente de 3 factores: el efecto bola de nieve, la ratio déficit primario-PIB y el ajuste entre déficit y deuda. En este estudio nos vamos a limitar a analizar si sube o baja el nivel de la ratio y por ello no vamos a profundizar más en los conceptos mencionados anteriormente, pero sí que indicaremos que para que se establezca la ratio se deben dar 3 circunstancias: la tasa de crecimiento de la economía debe ser superior al tipo de interés de la deuda, se tienen que crear superávits públicos primarios y el componente de ajuste déficit-deuda se debe eliminar o reducir al máximo posible.

El análisis de la ratio consiste en que si su valor es elevado, no son capaces de hacer frente a la deuda con los recursos que poseen y deberán seguir endeudándose más. Mientras que si la ratio es baja, todavía podrán hacer frente a ella y tienen la posibilidad de seguir endeudándose.

5. EVOLUCIÓN DE LA RATIO DEUDA /PIB EN ESPAÑA

En este estudio nos centramos más en el análisis de la deuda en el siglo XXI, si bien consideramos necesario hacer una evolución histórica para poner en contexto la evolución de la ratio deuda/PIB. Según los datos recogidos por Carbonell y Díaz (2012), en el año 1975 las Administraciones Públicas contaban con una deuda del 53,7% del PIB y fue aumentando a lo largo de los años salvo un periodo en el que se observa un descenso, tal y como se observa en el gráfico 2. Sin embargo, en términos monetarios la cantidad adeudada en este siglo era mayor, a pesar de que la ratio en algunos momentos no lo fue. Concretamente, los autores determinaron que la cantidad adeudada en 1975 eran 2.449 millones de euros en términos nominales. Una de las explicaciones que justifican esta evolución es que el PIB también aumentó y que lo hizo en mayor medida para aquellos periodos en los que se produce un descenso de la ratio deuda/PIB (Carbonell y Díaz, 2012).

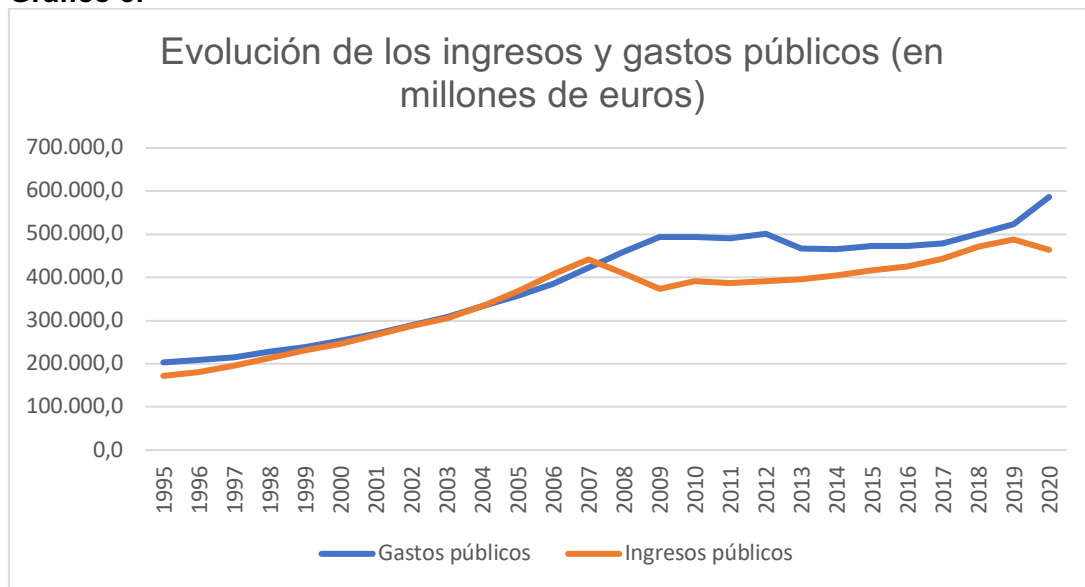
Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y Datosmacro (2021)

En el contexto de ingresos y gastos públicos, no poseemos los datos para el periodo anterior a 1995, pero con lo que tenemos en el gráfico 3 se observa que la tendencia en los primeros años era que ambos siguiesen una evolución bastante similar, logrando incluso que los ingresos fuesen mayores en los años previos a la crisis. Pero con la llegada de la crisis se produce un drástico descenso de los ingresos, situación que es bastante común en los periodos de recesión y los gastos mantuvieron su tendencia de crecimiento. Este incremento en los gastos se produce por la situación de crisis y anteriormente por el cambio que se produce en el Sector Público a partir de la Transición Económica, en el cual aumentaron las prestaciones de servicios gracias a la importancia que pasaron a recibir los ciudadanos en materia de derechos sociales y económicos. En el último periodo se estaba produciendo una convergencia entre los ingresos y gastos debido a la recuperación económica, pero debido a la crisis sanitaria de la Covid-19, los gastos han vuelto a aumentar y los ingresos a caer.

Gráfico 3.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2021)

Para analizar la evolución de la ratio nos basamos en el gráfico 4, que muestra los niveles de deuda en términos del PIB en nuestro país y se observa un comportamiento cíclico que se inicia en los años 1980, 1993 y 2008, coincidiendo con épocas de dificultades económicas.

Como ya indicamos y basándonos en el gráfico 3, se produce un incremento de los ingresos y de los gastos, pero estos lo hacían en mayor medida a consecuencia de las reformas llevadas a cabo por el gobierno, a través de las cuales se pretendía dar respuesta a las demandas requeridas por los ciudadanos en materia de prestaciones sociales (pensiones, sanidad, desempleo) o de inversiones en infraestructura, sobre todo en los territorios menos desarrollados del país.

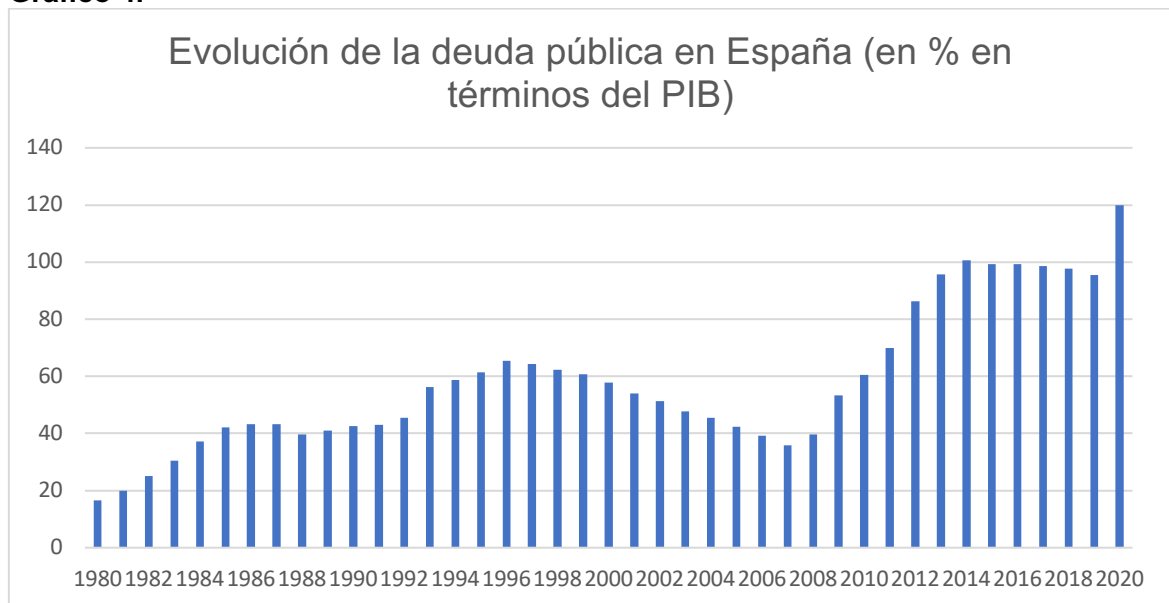
La primera fase de crecimiento de la ratio comienza en el año 1980 y se produce un crecimiento constante hasta el 1986, siendo este crecimiento bastante considerable porque se pasó de unos valores próximos al 16% hasta el 43%, es decir que en 6 años se dobló y ya nunca volvieron a alcanzarse los valores del inicio de este periodo. Tras esto la deuda consigue estabilizarse y se encontraba en valores en torno al 40%, pero en el año 1992 vuelve a producirse otro incremento que alcanza su pico en 1996 con un

valor del 65,4%, coincidiendo con los efectos que dejó en la economía la crisis sucedida en España en el año 1993 a consecuencia de la caída de los beneficios e inversiones de las empresas.

A partir del 1996 se inicia la siguiente etapa que abarcó hasta el 2007 y estaba caracterizada por el continuo descenso de la ratio, por el incremento de los ingresos por encima de los gastos y por el crecimiento de la economía. En este periodo se produce un descenso de 30 puntos porcentuales y se alcanza el valor más bajo de todo este siglo. Sin embargo, el gráfico 2 nos muestra que el volumen de la deuda no disminuyó y que era más elevada, por lo que el descenso de la ratio se debe a un aumento del PIB en esta etapa expansiva.

En el 2007 se inicia la crisis económica y financiera que fue conocida como la más intensa desde la Segunda Guerra Mundial y duró hasta 2014, por lo que es el periodo de crisis más largo al que nos enfrentamos de entre todos los que hemos analizado. Esta crisis tuvo su origen en Estados Unidos tras la quiebra del banco de inversión Lehman Brother y acabó repercutiendo a la economía mundial con gran velocidad. El impacto negativo se propagó a través del ajuste en la demanda agregada global, logrando también superar en intensidad a la crisis de los años 30 debido a su incidencia en los mercados financieros (Laffaye, 2008). En nuestro país la crisis se prolongó durante el periodo 2008-2014, que coincide con el año en que la ratio comienza a crecer y con el año en el que alcanza su valor máximo y trajo consigo grandes consecuencias debido a su intensidad y prolongación, además de la falta de soluciones para paliar su efecto, que desembocaron en grandes niveles de deuda (Carbonell y Díaz, 2012). En España la situación se vio agravada porque se combinó el pinchazo de la burbuja inmobiliaria con la crisis mundial surgida en Estados Unidos, por lo que se produjo una situación bastante común en las crisis y es el brusco descenso de los ingresos que se produjo solamente en 3 años. Por el lado de los gastos también se produjo un aumento debido a que fueron comunes las prestaciones sociales, por ejemplo en desempleo, debido a los niveles de paro que se produjeron. Como vimos en el marco legal, durante este periodo se llevan a cabo varias reformas, como la creación de la LOEPSF, para controlar los niveles de deuda, sin embargo no se puede observar un gran descenso tras la crisis y observando los datos de los últimos años, no parece indicar que hubiesen cumplido el límite de que la deuda se encontrase por debajo del 60% del PIB. Aunque no se fuese a cumplir este requisito, por lo menos hay que destacar que se produjo un descenso durante 5 años consecutivos, pasando de un 100% del PIB a un 95%, que se produjo porque la economía se estaba recuperando del periodo de crisis y es el punto en el que más vuelven a acercarse las cantidades de ingresos y gastos públicos, aunque se seguía presentando una situación de déficit, pero que tenía un menor impacto que el crecimiento de la economía porque observamos como desciende la ratio.

Con respecto al 2020 se produce un gran incremento de la ratio debido a la crisis de la Covid-19 y suponemos que en posteriores años se seguirán manteniendo grandes niveles de deuda. El Banco de España espera que se produzca un aumento de la deuda y déficit y un descenso del PIB, situación que ya podríamos esperar porque suele ser común en cada crisis económica. Además en los años 2020 y 2021 se produce la suspensión de las reglas fiscales como medida extraordinaria por lo que no tienen que ajustarse a los límites establecidos, pero por esto no se debe producir una relajación y es necesario intentar que los niveles de deuda crezcan a la menor velocidad posible hasta volver a alcanzar una senda de crecimiento económico.

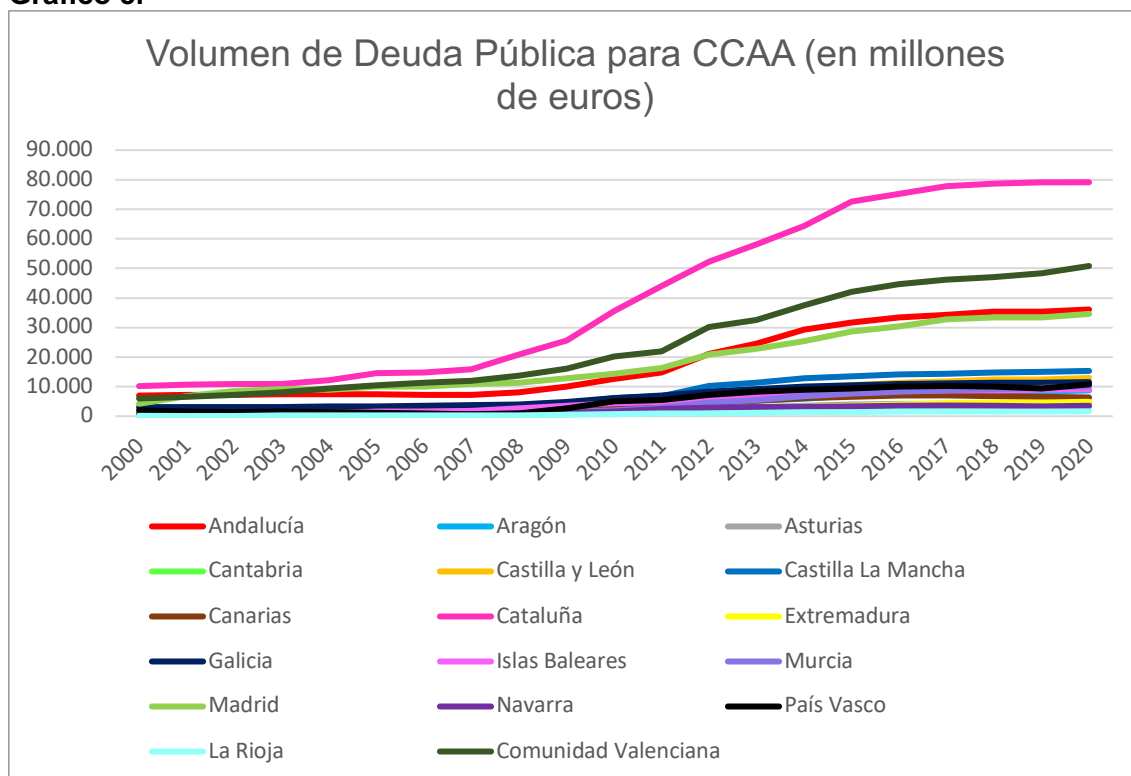
Gráfico 4.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat y Datosmacro (2021)

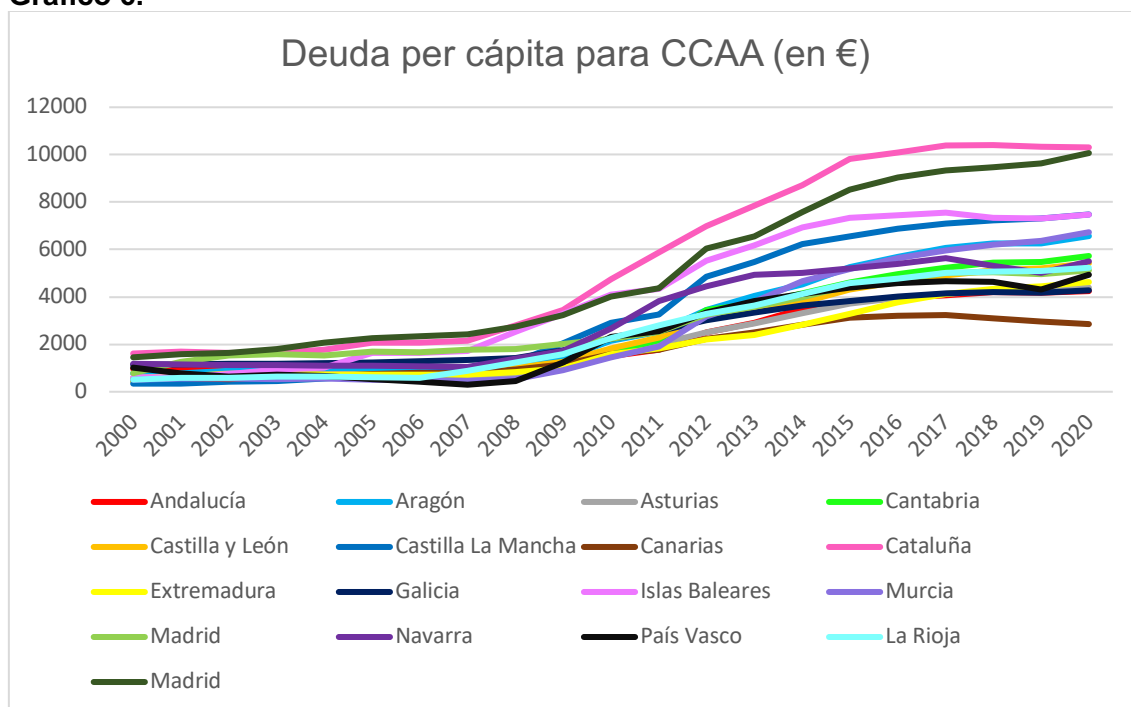
6. EVOLUCIÓN DE LA RATIO DEUDA/PIB EN EL CONTEXTO AUTONÓMICO

En último lugar, y tras analizar el marco normativo y la evolución de España en su conjunto, nos queda por analizar la evolución que se ha producido en las Comunidades Autónomas para ver el impacto que se ha producido durante la crisis económica. La selección realizada es del conjunto de las 17 Comunidades Autónomas que conforman nuestro país, incluyendo tanto las que pertenecen al régimen foral (País Vasco y Navarra) como a las del régimen general (el resto). Además, la selección temporal es la del siglo actual.

En el gráfico 5 podemos observar la evolución de la deuda en términos absolutos y muestra una clara evolución ascendente, que fue más intensa en unas comunidades que en otras. En los primeros años la deuda no superaba los 10.000 millones de euros en términos generales, pero esta situación cambia con el estallido de la crisis y se produce un gran aumento, sobre todo en comunidades como Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía o Madrid. Y como es lógico, aquellas comunidades que poseen un menor volumen de deuda son las más pequeñas. En el gráfico 6 se muestra la deuda per cápita y en este caso sí que indica qué comunidades están más endeudadas, al realizar el cálculo en términos de su población. Al igual que sucedía con el gráfico anterior, todas las comunidades tenían unos niveles similares hasta la llegada de la crisis del 2008 y en la actualidad se puede observar cómo destacan Cataluña, Madrid, Islas Baleares o Castilla La Mancha en niveles de endeudamiento. Sorprende la situación de Islas Baleares ya que a pesar de ser una comunidad muy pequeña, posee unos grandes niveles de endeudamiento si lo medimos en términos de su población. En la situación opuesta destaca sobre todo Canarias, que además ha visto cómo se reducían los niveles en los últimos años, y es seguida por Galicia, Andalucía o Asturias. En términos de volumen de deuda Andalucía destacaba por ser una de las que más poseía y sin embargo, en términos de población, es una de las menos endeudadas. En términos generales es necesario destacar que no se ha producido un descenso de la deuda per cápita, pero sí ha conseguido crecer más lentamente.

Gráfico 5.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Datosmacro (2021)

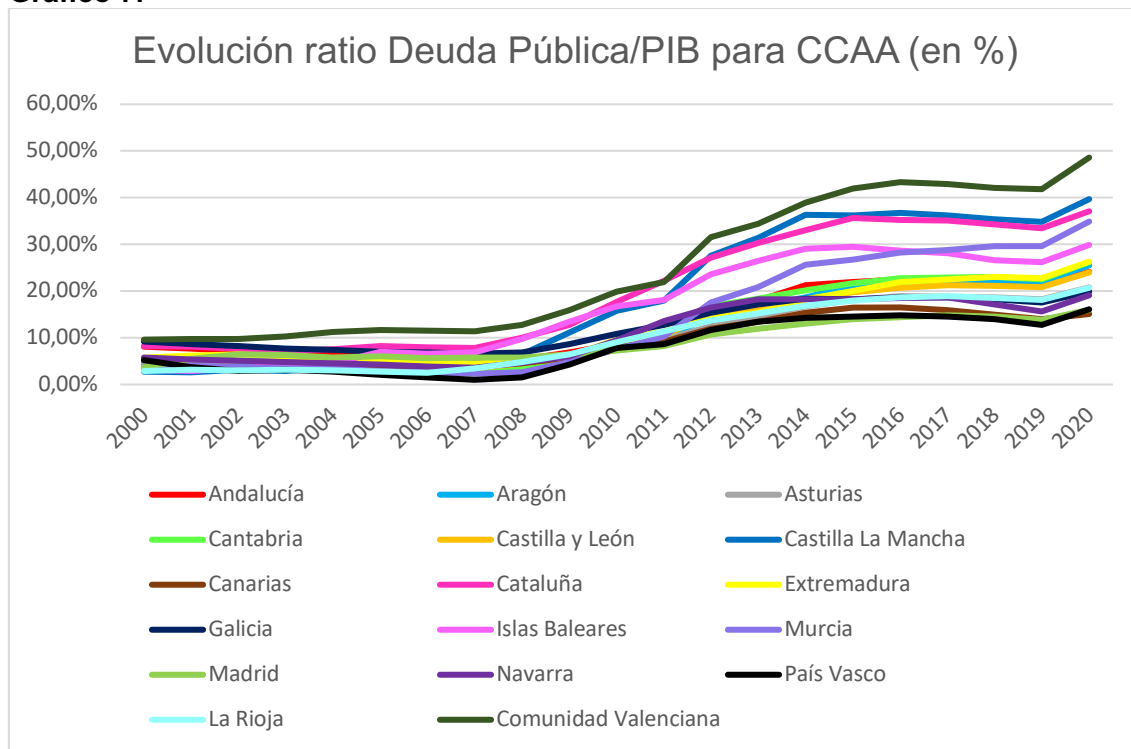
Gráfico 6.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Datosmacro (2021)

Por otro lado, si analizamos la ratio de deuda en términos del PIB nos encontramos con que la evolución también ha sido ascendente pero se presentan algunos cambios. En este caso, se sitúan a la cabeza las Comunidades Autónomas de la Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha o Cataluña y en cambio, Madrid que destacaba con sus volumen de deuda, aquí se sitúa como uno de los valores más inferiores. Este cambio

suponemos que se debe a que ha compensado el crecimiento de la deuda con unos elevados niveles de PIB, lo que ha permitido que la ratio no tenga unos valores tan elevados y por tanto, son capaces de hacer frente al endeudamiento con los recursos que poseen. Con el objetivo de poder analizar mejor la evolución de cada una de las comunidades, se han agrupado en 3 grupos diferentes: las más afectadas, las menos afectadas y las que se encuentran en una situación intermedia.

Gráfico 7.



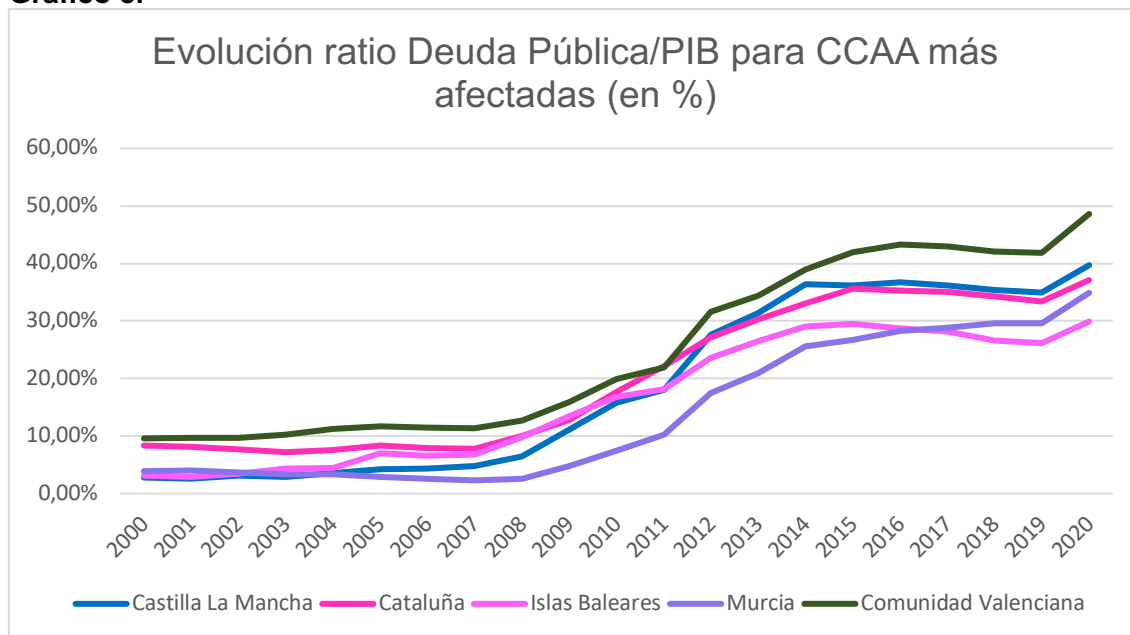
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Datosmacro (2021)

En el grupo de las Comunidades Autónomas más afectadas se encuentran: Castilla La Mancha, Cataluña, Islas Baleares, Murcia y Comunidad Valenciana. Todas ellas siguen la evolución que hemos comentado anteriormente de partir de unos niveles poco elevados, que con la llegada de la crisis del año 2008 se dispararon y comenzó un aumento que ha día de hoy todavía no se ha frenado. Coincide que son las mismas comunidades las que poseían mayores valores al inicio del periodo y al final y este incremento en la ratio se debe a que su PIB no ha crecido lo suficiente para compensar los incrementos de la deuda. Precisamente, este aumento de la deuda se genera porque no son capaces de cubrir los gastos generados con los ingresos que reciben y deben recurrir al endeudamiento. La Comunidad Valenciana es actualmente la que peor se encuentra porque está a punto de alcanzar el 50% y como no consiga solucionar esta situación va a seguir aumentando sus niveles de deuda ya que no va a poder hacer frente a sus gastos y a los intereses derivados de la deuda. Tras finalizar la crisis todas las Comunidades Autónomas consiguieron estabilizarse y en el caso de algunas, como por ejemplo Islas Baleares, redujeron sus niveles pero debido a la crisis sanitaria de la Covid-19 se ha producido un repunte que se debe sobre todo al mayor gasto en sanidad y a la disminución de los ingresos (situación que se produce durante las crisis económicas).

En la LOEPFS se recoge que la ratio de endeudamiento/PIB para las Comunidades Autónomas no puede superar el 13% y dentro de este grupo vemos como esto solo se cumplió hasta antes de la crisis de 2008, antes de que se estableciese este límite. En la propia ley se recoge como una crisis es una excepción en la que se puede superar dicho

límite, pero deberían intentar reducirlo ya que en este grupo actualmente se encuentran entre el 30-50%.

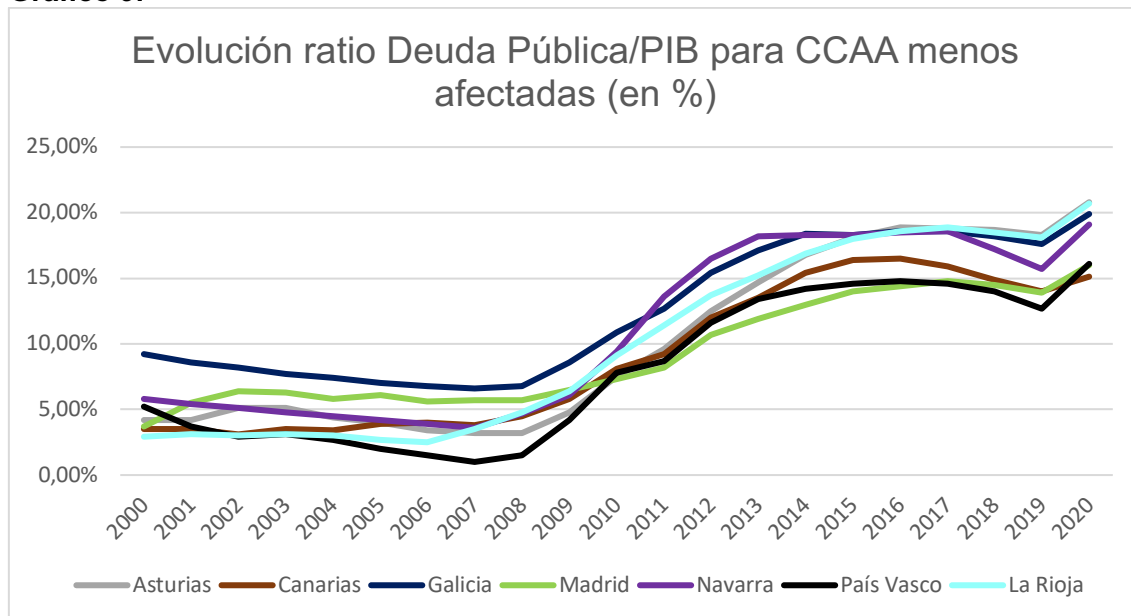
Gráfico 8.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Datosmacro (2021)

En segundo lugar, dentro del grupo de las Comunidades Autónomas menos afectadas se encuentran: Asturias, Canarias, Galicia, Madrid, Navarra, País vasco y La Rioja. A comienzos de siglo, estas comunidades poseían unos valores muy inferiores, incluso por debajo del 5%. Aquella que poseía un valor más elevado era Galicia y aún así no se podía considerar que fuese alto ya que se encontraba por debajo del 10%, por lo que no tenían problemas para hacer frente a su deuda. En el periodo anterior a la crisis, este grupo de comunidades lograron disminuir el valor de su ratio, salvo en el caso de Madrid y Canarias. Ya una vez se produjo el estallido de la crisis se volvió a producir la situación generalizada de que se produjo un aumento de la ratio, aunque sin llegar a alcanzar valores demasiado elevados. En este periodo, fue Navarra aquella que alcanzó un mayor valor y este se encontraba en torno al 18%. Tras el final de la crisis, todas tendieron a estabilizarse e incluso tuvieron un descenso común en el año 2019, pero debido a la crisis actual en la que nos encontramos la ratio ha vuelto a tomar una tendencia de crecimiento que suponemos se mantendrá durante los próximos años.

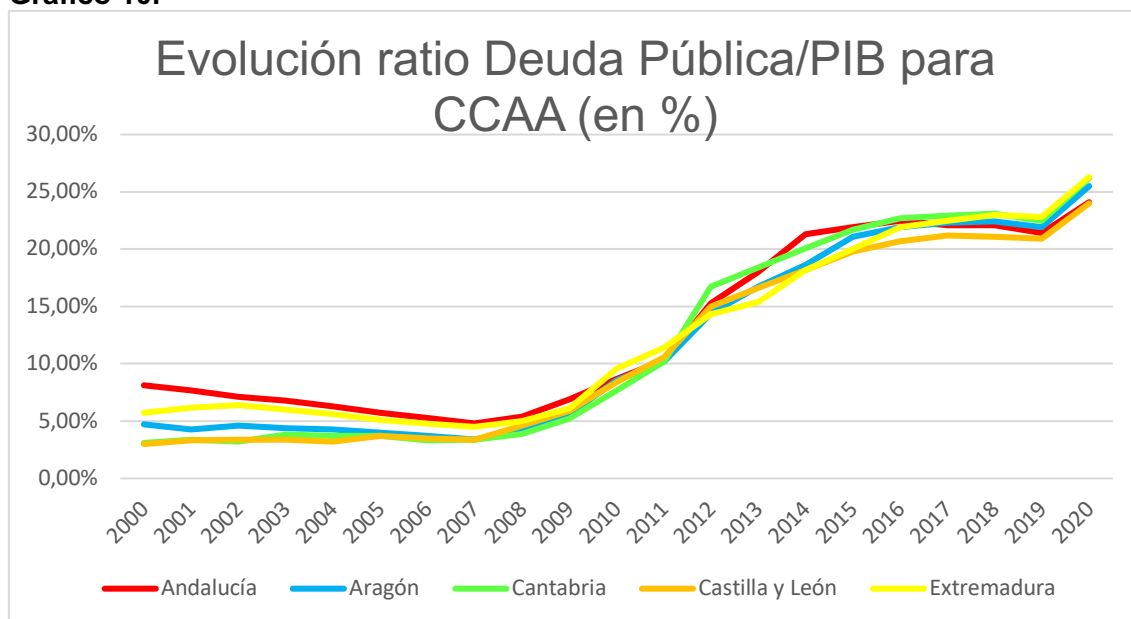
En este grupo vuelve a no cumplirse el límite, aunque hay que destacar que se encuentran muy próximo a él ya que los valores de la ratio actualmente oscilan el 16-20% e incluso el País Vasco llegó a situarse por debajo del 13% en el 2019.

Gráfico 9.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Datosmacro (2021)

En último lugar, nos encontramos con las Comunidades Autónomas que se encuentran en una situación intermedia y estas son: Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León y Extremadura. En este gráfico 10, se observa una situación similar a la indicada en el gráfico 9 para el periodo comprendido entre el año 2000-2007, en la que los valores de la ratio se encontraban en un intervalo entre el 3% y el 8%. En este grupo todas las comunidades experimentaron un descenso en sus ratios en el periodo previo al de la crisis y llegado el año 2008 ya se observa el cambio de tendencia que mantuvieron todas las comunidades, que en este caso se puede decir que es prácticamente idéntico. La principal diferencia con el grupo de los menos afectados es que aquí tras la crisis han alcanzado unos valores superiores al 20%, cosa que no se produjo en la situación anterior. Es decir, partieron de una situación similar pero tras la crisis no lograron contener sus niveles de deuda y por tanto, el incremento de la ratio fue mayor para ellos. Para estas Comunidades Autónomas se repite la tendencia de estabilizarse tras la crisis y de lograr un descenso en 2019 que se podía haber mantenido en los próximos años pero se vio truncado por la llegada de la crisis sanitaria de la Covid-19, que finalmente desembocó en una crisis económica y por eso se producen los incrementos en la Deuda Pública.

Al igual que lo que sucedía en el primer grupo, estas comunidades tampoco se encuentran dentro del límite establecido y solo lo cumplieron en los años previos a la crisis del 2008. En la actualidad los valores de la ratio doblan este límite al encontrarse entre un 24-26%.

Gráfico 10.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Datosmacro (2021)

En términos generales, las Administraciones tienen varias posibilidades para reducir sus niveles de endeudamiento en términos del PIB, entre las que se encuentran: reducir los niveles de gasto, aumentar los niveles de ingreso, un aumento del PIB (siempre que la deuda se mantuviese constante o se redujese) o reducir los tipos de interés ya que tendrían que destinar menos recursos al pago de los intereses de la deuda.

6.1 FONDOS DE LIQUIDEZ

En este apartado hay que destacar también que durante el periodo de crisis de 2008, se produjo un retroceso en el crecimiento de las economías, una disminución de los ingresos públicos y un aumento de los gastos, lo que desembocó en que se produjese un descenso en la calificación que otorgaban las agencias de valoración de los mercados financieros a las Comunidades Autónomas, ya que estas presentaban dudas acerca de que fuesen capaces de generar suficientes ingresos para poder cubrir la deuda que ya poseían o para cumplir con el resto de compromisos financieros que se les exigían. Las bajas valoraciones provocaron aumentos en las primas de riesgo (situación que se produjo en otros países de la Unión Europea, además de en el nuestro) y en último lugar, que se disparasen los tipos de interés. Es por esto que en 2012 se lleva a cabo la creación de un fondo destinado a ayudar financieramente a aquellas comunidades que más lo necesitasen debido a la dificultad que se generó para emitir deuda en los mercados financieros. En su origen estos fondos iban a ser un instrumento temporal para otorgar facilidad financiera por parte del Estado hacia las Comunidades Autónomas, aunque estas no podían desentenderse de los compromisos adquiridos anteriormente y tendrían que seguir cumpliendo los límites establecidos en la normativa en materia de deuda o déficit. Mediante este fondo, llamado Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), se lleva a cabo la emisión de deuda con el fin de inyectar capital en aquellas comunidades que lo solicitasen con el objetivo de dotarlas de liquidez. Al estar sujetos a este fondo de voluntaria adhesión, las Comunidades Autónomas debían comprometerse a llevar un control más exhaustivo de sus finanzas y a asumir un número mayor de condiciones presupuestarias y financieras. Entre las condiciones que tenían que cumplir se encuentra, presentar planes de ajuste, facilitar información puntual sobre su situación económica en algún momento determinado o ser intervenidos en el caso

de no cumplir el vencimiento de la deuda. Además debían cumplir la consolidación financiera para así mostrar una imagen fiel de sus cuentas y poder mantener los niveles de endeudamiento de una forma sostenible. Para la aplicación de estos fondos se aprobó el Real Decreto-Ley 21/2012 y en la LOEPSF se añade la Disposición Adicional Primera, en la que se reconoce que Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales podían recurrir a estos fondos como medida extraordinaria de financiación.

En su origen, nueve Comunidades Autónomas solicitaron ayuda a este fondo pero se produjo alguna variación durante los 3 años que estuvo vigente y las cantidades que se destinaron a cada región durante este periodo fueron las siguientes:

Tabla 1. Fondo de Liquidez Autonómica (en millones de euros)

	2012	2013	2014	2012, 2013, 2014
ANDALUCÍA	2.792,85	4.544,15	4.097,32	11.434,33
ASTURIAS	261,51	521,32	0,00	782,83
C. VALENCIANA	3.829,46	3.119,09	6.057,43	13.005,98
CANARIAS	906,85	841,87	816,69	2.565,42
CANTABRIA	137,14	326,50	344,60	808,24
CAST. LA MANCHA	1.037,14	859,90	1.608,26	3.505,31
CATALUÑA	6.664,81	10.814,74	7.912,86	25.392,41
EXTREMADURA	0,00	0,00	178,00	178,00
BALEARS (ILLES)	471,67	1.048,27	1.086,82	2.606,76
MURCIA	536,69	844,72	1.113,20	2.494,60
TOTAL	16.638,13	22.920,56	23.215,18	62.773,87

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda (2021)

Como podemos observar, aquellas comunidades que clasificamos en la categoría de las más afectadas han participado en este fondo y por norma general son aquellas que más recursos han recibido, como por ejemplo Cataluña o Comunidad Valenciana.

A la vez que se crea el FLA, se lleva a cabo la creación del Fondo de Pago a Proveedores, que estaba destinado a que se hiciese frente a los pagos de facturas que las Administraciones tenían pendientes con los proveedores por los servicios prestados y además *“buscaba salvar o propiciar puestos de empleo”* según las palabras recogidas por el ICO (2012) del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en 2012, Cristóbal Montoro. Este fondo, al igual que el anterior, incrementaba los niveles de deuda de las regiones y su reparto se llevó a cabo en diferentes fases a lo largo de 3 años. En la tabla 2 se recoge las cantidades repartidas y se muestra como lo recibieron todas salvo Galicia y las Comunidades Forales.

Tabla 2. Fondo de Pago a Proveedores (en millones de euros)

	2012	2013	2014	2012, 2013, 2014
	Plan de Prov de CCAA. Fase I	Plan de Prov de CCAA. Fases II y III (t1)	Plan de Prov de CCAA. Fase III (t2)	Importe total del Plan
ANDALUCÍA	2.693,5	633,7	1.627,8	4.955,1
ARAGÓN	429,0	9,9	73,9	512,7

CAST. LA MANCHA	2.918,3	339,3	698,9	3.956,5
CASTILLA - LEÓN	1.052,4	0,0	0,0	1.052,4
CATALUÑA	2.020,2	2.168,9	2.276,5	6.465,6
CANARIAS	231,3	24,4	59,4	315,0
EXTREMADURA	227,9	6,6	157,1	391,6
GALICIA	0,0	0,0	0,0	0,0
C. VALENCIANA	4.354,8	934,0	2.230,4	7.519,2
ASTURIAS	243,3	0,0	0,0	243,3
BALEARS (ILLES)	841,6	85,0	347,3	1.273,9
CANTABRIA	326,6	0,0	0,0	326,6
MADRID	1.257,4	89,4	0,0	1.346,8
MURCIA	1.037,6	253,2	498,6	1.789,5
RIOJA (LA)	70,8	0,0	0,0	70,8
PAÍS VASCO	0,0	0,0	0,0	0,0
NAVARRA	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	17.704,7	4.544,4	7.970,1	30.219,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda (2021)

Una vez finalizado el periodo de crisis y a partir del 1 de enero de 2015, se extingue el Fondo de Liquidez Autonómica como tal y comienza a operar a través del Fondo de Financiación a las Comunidades Autónomas (FFCCAA), regulado a través del Real Decreto-Ley 17/2014 y que tenía la misma finalidad que el fondo anterior. La reforma del FLA en el FFCCAA se llevó con el fin de compartir los ahorros financieros entre todas las administraciones, dando prioridad al gasto social y para simplificar la gestión de los mecanismos adicionales de financiación a las Comunidades Autónomas que existían hasta la época (Herrero, Román y Martín, 2017). Este fondo se encuentra estructurado en 3 compartimentos: Facilidad Financiera, Fondo de Liquidez Autonómico y Fondo Social.

- Facilidad Financiera: Destinado a aquellas comunidades que cumplan los objetivos fijados de Deuda Pública, estabilidad presupuestaria y periodo medio de pago a proveedores.
- Fondo de Liquidez Autonómico: Se encarga de aquellas comunidades que se beneficiaban del antiguo fondo y no han cumplido los objetivos de estabilidad o periodo medio de pago a proveedores. En este caso la condicionalidad es estricta y la adhesión automática.
- Fondo Social: Sirve para afrontar la deuda que tienen las comunidades con las Corporaciones Locales a causa de convenios en materia de gasto social.
- Adicionalmente, en 2021 se produce la creación del Fondo en Liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores, en el que se incluyen los activos y pasivos del extinto Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores 2. Tiene el mismo funcionamiento que los Fondos destinados al Pago de Proveedores que ya explicamos y todavía no se ha realizado su reparto, por lo que no hay datos.
- Con motivo de la crisis generada por la Covid-19 se produce la creación de un nuevo fondo llamado Fondo de Liquidez REACT-UE encargado de reactivar la economía y blindar los servicios públicos, tales como educación, sanidad y servicios sociales.

En la siguiente tabla se recogen los fondos que ha recibido cada una de las Comunidades Autónomas desde el año 2015 hasta la actualidad:

Tabla 3. Fondos de Liquidez

	2015					2016				2017				2018				2019				2020				2021				
	FF	FLA	Fondo Social	Total Fondos	Participación (en %)	FF	FLA	Total Fondos	Participación (en %)	FF	FLA	Total Fondos	Participación (en %)	FF	FLA	Total Fondos	Participación (en %)	FF	FLA	Total Fondos	Participación (en %)	FF	FLA	Total Fondos	Participación (en %)	FF	FLA	Fondo de Liquidez REACT-UE	Total Fondos	Participación (en %)
ANDALUCIA	3.577,27	0,00	82,72	3.659,98	9,69	0,00	4.289,84	4.289,84	13,76	0,00	4.617,87	4.617,87	16,74	4.012,67	0,00	4.012,67	13,53	3.280,14	0,00	3.280,14	12,62	0,00	6.007,81	6.007,81	15,54	2.979,33	0,00	0,00	2.979,33	9,34
ARAGON	1.469,12	0,00	14,25	1.483,37	3,93	0,00	1.020,23	1.020,23	3,27	0,00	924,40	924,40	3,35	0,00	1.146,93	1.146,93	3,87	0,00	1.293,13	1.293,13	4,98	1.302,50	0,00	1.302,50	3,37	0,00	1.136,11	0,00	1.136,11	3,56
CAST. LA MANCHA	0,00	1.306,21	22,90	1.329,11	3,52	0,00	1.878,04	1.878,04	6,02	0,00	1.846,85	1.846,85	6,69	0,00	1.884,83	1.884,83	6,35	0,00	1.746,83	1.746,83	6,72	2.826,75	0,00	2.826,75	7,31	0,00	2.107,89	387,98	2.495,87	7,82
CASTILLA - LEON	2.053,25	0,00	0,00	2.053,25	5,43	0,00	0,00	0,00	0,00	612,18	0,00	612,18	2,22	1.649,27	0,00	1.649,27	5,56	0,00	0,00	0,00	0,00	1.582,50	0,00	1.582,50	4,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CATALUÑA	0,00	11.291,91	397,28	11.689,19	30,94	0,00	10.069,02	10.069,02	32,29	0,00	7.747,57	7.747,57	28,08	0,00	9.372,85	9.372,85	31,59	7.997,18	0,00	7.997,18	30,77	11.768,64	0,00	11.768,64	30,44	0,00	11.040,33	1.487,08	12.527,41	38,26
CANARIAS	1.003,83	0,00	0,00	1.003,83	2,66	1.182,90	0,00	1.182,90	3,79	572,90	0,00	572,90	2,08	521,23	0,00	521,23	1,76	753,89	0,00	753,89	2,90	1.286,49	0,00	1.286,49	3,33	0,00	0,00	150,00	150,00	0,47
EXTREMADURA	757,11	0,00	9,75	766,86	2,03	0,00	805,78	805,78	2,58	0,00	560,36	560,36	2,03	0,00	488,58	488,58	1,65	0,00	507,88	507,88	1,95	778,40	0,00	778,40	2,01	0,00	498,78	125,00	623,78	1,95
GALICIA	1.567,40	0,00	0,00	1.567,40	4,15	1.816,21	0,00	1.816,21	5,82	2.112,22	0,00	2.112,22	7,65	1.214,63	0,00	1.214,63	4,09	709,58	0,00	709,58	2,73	658,97	0,00	658,97	1,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C. VALENCIANA	0,00	8.639,87	120,34	8.760,21	23,19	0,00	6.968,44	6.968,44	22,35	0,00	5.408,86	5.408,86	19,60	0,00	5.827,66	5.827,66	19,64	0,00	6.783,50	6.783,50	26,10	0,00	8.161,05	8.161,05	21,11	0,00	7.612,84	650,00	8.262,84	25,89
ASTURIAS	560,77	0,00	0,00	560,77	1,48	0,00	0,00	0,00	0,00	336,85	0,00	336,85	1,22	626,39	0,00	626,39	2,11	127,03	0,00	127,03	0,49	66,96	0,00	66,96	0,17	0,00	0,00	47,84	47,84	0,15
BALEARS (ILLES)	1.159,70	0,00	34,64	1.194,34	3,16	0,00	1.228,02	1.228,02	3,94	0,00	1.086,11	1.086,11	3,94	769,54	0,00	769,54	2,59	602,71	0,00	602,71	2,32	1.437,50	0,00	1.437,50	3,72	0,00	1.220,52	0,00	1.220,52	3,82
CANTABRIA	0,00	436,19	0,00	436,19	1,15	0,00	457,92	457,92	1,47	0,00	527,83	527,83	1,91	0,00	450,37	450,37	1,52	453,89	0,00	453,89	1,75	548,87	0,00	548,87	1,42	0,00	468,49	84,00	552,49	1,73
MADRID	1.846,07	0,00	0,00	1.846,07	4,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MURCIA	0,00	1.156,06	1,35	1.157,41	3,06	0,00	1.464,96	1.464,96	4,70	0,00	1.240,11	1.240,11	4,49	0,00	1.397,79	1.397,79	4,71	0,00	1.475,49	1.475,49	5,68	0,00	2.022,05	2.022,05	5,23	0,00	1.498,44	100,94	1.599,38	5,01
RIOJA (LA)	272,88	0,00	0,00	272,88	0,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	303,49	0,00	303,49	1,02	257,40	0,00	257,40	0,99	218,31	0,00	218,31	0,56	0,00	292,39	24,00	316,39	0,99
PAIS VASCO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NAVARRA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL en la CCAA	14.267,39	22.830,23	683,23	37.780,86	100,00	2.999,11	28.182,26	31.181,37	100,00	3.634,15	23.959,96	27.594,11	100,00	9.097,22	20.568,99	29.666,21	100,00	14.181,82	11.806,83	25.988,65	100,00	22.475,88	16.190,90	38.666,79	100,00	2.979,33	25.875,79	3.056,84	31.911,96	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda (2021)

Si nos centramos en la columna de la participación que ha tenido cada Comunidad Autónoma sobre el total de fondos para cada periodo siempre se observa la misma tendencia y es que las comunidades de Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía destacan por encima del resto. Aunque estas no han mantenido su participación estable a lo largo de los años debido a que, por ejemplo, en Cataluña ascendió en 2016, disminuyó en 2017, para volver a ascender en 2018 y ha ido manteniendo esta tendencia. En el último año ha alcanzado un valor nunca registrado y se encuentra ya en torno al 40%, por lo que ha aumentado un 10% desde el 2015. Con Andalucía y Comunidad Valenciana se plantea una situación similar a la de Cataluña, con la excepción de que en este último año Andalucía ha reducido considerablemente su participación total en los fondos y se encuentra próxima al resto de comunidades. Las demás comunidades han mantenido una tendencia estable durante todo el periodo y con una participación no demasiado elevada y solo destacaríamos el caso de Castilla La Mancha, que está teniendo una tendencia ascendente y cada vez está teniendo una mayor participación en estos fondos, y por otro lado Galicia, que también estaba teniendo una tendencia ascendente pero frenó en el año 2017 y a partir de ahí pasó a ser una de las comunidades que menos fondos recibían. Por su parte, la Comunidad de Madrid hizo uso de estos fondos por última vez en el año 2015.

Por tanto, estos fondos en su origen estaban pensados como un mecanismo de rescate hacia las Comunidades Autónomas para afrontar los problemas de liquidez que poseían pero se han consolidado con el tiempo y a su vez, ha aumentado el número de comunidades que han participado en él. Al final estos fondos han tenido un papel muy importante como método de financiación, a través del cual se generaba una deuda con el Estado, debido a que todas las Comunidades Autónomas han hecho uso de los diferentes fondos en algún momento salvo aquellas pertenecientes al régimen foral. A su vez, es necesario destacar que también presenta alguna desventaja como los numerosos controles que deben llevar a cabo las regiones y que por este mismo motivo las comunidades pueden estar perdiendo autonomía al hacerse dependientes del fondo.

En síntesis, la crisis financiera de 2008 generó unos grandes incrementos en la ratio deuda pública en términos del PIB, alcanzando una situación en la que nunca se habían generado tales niveles de endeudamiento para las Comunidades Autónomas. A consecuencia de esto se tuvieron que crear métodos de financiación adicional debido a las dificultades que tenían las comunidades para acceder a los mercados, pero que seguían generando niveles de deuda, en este caso, frente al Estado.

7. CONCLUSIÓN

En el contexto que nos encontramos consideramos la Deuda Pública como método de financiación para poder hacer frente a los gastos públicos y hemos podido observar que es un sistema válido gracias a las ventajas que presenta, como no tener que hacer el desembolso de golpe para una prestación de servicios, que proporciona equidad intergeneracional o que es un método seguro. Aunque también es necesario mencionar que presenta ciertas desventajas como que recaiga el peso de la deuda sobre las generaciones venideras o que puede llegar a poner en riesgo la solvencia financiera.

En el caso de España, pudimos observar que llevaron a cabo una gran cantidad de reformas legislativas en materia presupuestaria y sobre todo tras el periodo de crisis para poder llevar a cabo una reducción de la Deuda Pública y así afianzar el compromiso que querían mantener con la Unión Europea. En el marco europeo la principal creación, y con la que se empieza a crear un consenso entre los países, es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A través de esta normativa se fijaban límites, que en caso de no cumplirse podrían conllevar sanciones. En el marco español se crearon la LGEP y la LOEPSF con

el fin de regular la estabilidad presupuestaria, la Deuda Pública y de apoyar la normativa europea. Las Comunidades Autónomas tenían que regirse por las anteriores normativas y a su vez tuvieron una propia denominada LOFCA en la que se establecía cómo funciona la emisión de deuda para ellas.

Si hablamos de España, ha sido incapaz de estabilizar los valores de déficit y deuda. Con respecto a los límites establecidos en la normativa europea, España sí logró que los niveles de déficit se situaron por debajo del 3%, pero el criterio de lograr una Deuda Pública inferior al 60% no lo ha logrado con las medidas tomadas. Si bien, nos gustaría pensar que estas medidas sí tuvieron alguna relevancia aunque no fuese la esperada y que con ellas se logró mejorar la situación que se hubiese producido en caso de no haberse llevado a cabo ninguna modificación, un hecho que puede probar parte de su éxito es haber alcanzado el nivel de déficit establecido. Para lograr este objetivo, se tenía como fecha límite el año 2020 y como ya podemos afirmar, este objetivo no se ha cumplido. Antes de la llegada de la crisis en la que nos encontramos sumidos actualmente, ya los expertos de la AIREF establecían en 2017 que *“no sería hasta el año 2035 cuando se lograra cumplir con el límite establecido”*, pero ahora no podemos concluir que esta predicción suceda debido a la crisis del Covid-19 y será necesario esperar para ver cómo avanza la situación, pero está claro que será necesario tomar medidas que tengan efectividad en la práctica para que se pueda solucionar la crisis actual y ya la AIREF ha llevado a cabo una serie de recomendaciones como ajustar el endeudamiento según necesidades, evitar incrementos estructurales de gasto o establecer una estrategia fiscal a medio y largo plazo para garantizar la sostenibilidad financiera.

Una vez analizados los datos, la principal conclusión que obtenemos es que todas las Comunidades Autónomas se han visto afectadas por la crisis financiera, aunque algunas han conseguido que no les afectase tanto como a otras o si les afectó consiguieron estabilizar e incluso disminuir sus niveles de deuda en poco tiempo. Además debido a la frágil situación resultante tras la crisis, las comunidades debieron recurrir a los fondos como métodos extraordinarios de financiación que aumentaron la deuda que poseían frente al Estado y las regiones que más percibieron fueron aquellas que sufrieron más las consecuencias de la crisis, entre las que se encontraban principalmente Cataluña y Comunidad Valenciana. Estos fondos son positivos para ayudar a las comunidades a hacer frente a sus gastos o deudas pasadas pero no deben crear una dependencia sobre ellos porque perderían autonomía.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD DEL REINO DE ESPAÑA 2020
- ALBI, Emilio; ZUBIRI, Ignacio (2009). Economía pública I. Grupo Planeta (GBS).
- ALBI, Emilio; GONZÁLEZ-PÁRAMO, José M.; ZUBIRI, Ignacio (2000). Economía Pública II, Ariel Economía.
- AIREF (2017). “La AIREF proyecta una disminución gradual de la ratio de deuda hasta alcanzar el 60% del PIB en 2035, condicionada la corrección del déficit estructural”. *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, 22 de diciembre.
- BANCO DE ESPAÑA (2010). “La deuda de las administraciones públicas (AAPP) elaborada según la metodología del protocolo de déficit excesivo (PDE)”. *Boletín estadístico*, 2010.
- BANCO DE ESPAÑA (2021). Estadísticas de Administraciones Públicas. Disponible online en: https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/te_deu.html#grafExt
- CALVO-VÉRGEZ, Juan (2011). “La crisis financiera de las Comunidades Autónomas y la creación del fondo de liquidez autonómico como mecanismo destinado a hacer frente a las dificultades de acceso a la financiación”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, 2011, p. 73-112.
- CARBONELL, Jesús Ruiz-Huerta; DÍAZ, Miguel Ángel García (2012). “El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2012, no 15, p. 124-163.
- CUERPO, Carlos (2014). “Análisis de sostenibilidad de la deuda pública española”. *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Documento de Trabajo DT/2014/2*. Disponible online en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2014/10/DOCUMENTO_DE_TRABAJO_2-_AIREF.pdf
- DATOSMACRO (2021). Deuda de las Comunidades Autónomas. Disponible online en: <https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana>
- DATOSMACRO (2021). Deuda Pública de España. Disponible online en: <https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana-comunidades-autonomas?anio=2020>
- DE LA FUENTE, Ángel (2017). “Los mecanismos adicionales de financiación: cantidades desembolsadas, subvenciones a los intereses y efectos sobre la financiación efectiva de las CCAA”. *FEDEA*, 2017.
- DELGADO, Mar; GARCÍA, Blanca; ZUBIMENDI, Leonor (2018). “La evolución de la deuda pública en España en 2017”. *Boletín económico*, 2, 2018.

- ESTEVE, Vicente; TAMARIT, Cecilio (2016). “Deuda pública y crecimiento económico en España”, 1851-2013. *Cuadernos de Información económica*, 2016, no 253, p. 27-40.
- COMISIÓN EUROPEA (2021). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Disponible online en: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/stability-and-growth-pact_es
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (1978). Constitución española. Madrid: SN, 1978.
- EUROSTAT (2021). Government consolidated gross debt by components – annual data. Disponible online en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tipsgo11>
- FERNANDEZ ALVAREZ, Jonás (2021). “Ante la reforma del Pacto de estabilidad y crecimiento”. *El País*, 18 de abril.
- GARCÍA MORAL, Blanca; GONZÁLEZ DÍEZ, Víctor; LAPORTA CORBERA, M. Isabel (2020). “La evolución de la deuda pública en España en 2019”. *Boletín económico/Banco de España* [Artículos], n. 3, 2020.
- GIMÉNEZ, Jaime Vallés (2001). “El acceso al endeudamiento de las Haciendas Autonómicas: Un Análisis de la Normativa”. *ICE, Revista de Economía*, 2001, no 790.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). Deuda Pública. Tesoro Público. Disponible online en: <https://www.tesoro.es/deuda-publica>
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2020). El Gobierno acuerda el techo de gasto para 2021 y suspende las reglas fiscales para este año y el próximo. Disponible online en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/061020-cministros.aspx>
- GORDO, Luis; HERNÁNDEZ DE COS, Pablo; PÉREZ, Javier (2013). “La evolución de la deuda pública en España desde el inicio de la crisis”. *Boletín Económico*, 2013, no JUL.
- HERNÁNDEZ RECIO, Manuel Carlos (2017). “Evolución de la deuda pública en los países de la Zona Euro. Determinantes y sostenibilidad de la misma”.
- HERRERO, Ana; ROMÁN, Javier Martín; MARTÍN, José Manuel Tránchez (2017). “Factores determinantes del Fondo de Liquidez Autonómica”. En *XXIV Encuentro de Economía Pública*. Universidad de Castilla-La Mancha, 2017. p. 43.
- INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (2012). El Fondo de Financiación de los Pagos a Proveedores. Disponible online en: <https://www.ico.es/documents/19/51955/Nota+de+prensa-+Segunda+fase+fondo+pago+proveedores.pdf/0afac676-b355-4551-be43-4eba2328b68f>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2021). Gastos e ingresos públicos. Disponible online en: https://www.ine.es/prodyser/economia_ue19/bloc-4.html

- LAFFAYE, Sebastián (2008). “La crisis financiera: origen y perspectivas”. *Revista del CEI*, 2008, vol. 13, p. 43-63.
- LEY ORGANICA 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Gobierno de España.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2021). Informes sobre los mecanismos de financiación de las administraciones territoriales. Disponible online en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Mecanismosdefinanciacion.aspx>
- NAVAJO CUÑADO, Michelle (2019). “La deuda pública”. *Universidad de Valladolid*, 2019.
- PEREZ, Francisco; CUCARELLA TORMO, Vicent (2013). “Determinantes de las diferencias entre CC. AA. en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento”. *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, SA (Ivie)*, 2013.
- RODRÍGUEZ DÍEZ, Manuel Vicente (2013). “Los análisis de la sostenibilidad de la deuda: estructura y reformas”. *Boletín económico de ICE*, nº 3046
- SAIZ, Ricardo Calle (1980). Los argumentos a favor y en contra de la deuda pública versus impuestos: una interpretación global. Ricardo Calle Saiz.
- SANZ, CAMILO LLUCH (1972). “La Deuda Pública, ayer y hoy”. *Revista de economía política*, 1972, no 61.
- XIFRÉ, Ramón (2017). “Financiación del endeudamiento autonómico: entre el FLA y los mercados”. *Cuadernos de Información económica*, 2017, no 256, p. 59-69.